

**Sobre las democracias locales en el Pacífico colombiano y su incidencia en la política pública de agua potable durante el periodo 2008-2011**

---

**Andrés Cendales, Jhon Mora y Santiago Arroyo**

*Andrés Cendales, Jhon Mora y Santiago Arroyo*

### **Sobre las democracias locales en el Pacífico colombiano y su incidencia en la política pública de agua potable durante el periodo 2008-2011**

**Resumen:** *Con base en un modelo probit ordenado generalizado se ofrece evidencia estadística en favor de la tesis de economía política. Esta tesis sostiene que los partidos de gobierno en democracias precarizadas por grupos de poder, en las cuales el narcotráfico y el clientelismo hacen alianza y buscan cooptar el gobierno a nivel local, deterioran sistemáticamente la calidad de la política pública. Se ha escogido el sector de agua potable en la región del Pacífico colombiano porque las democracias locales en esta región, asediadas por estructuras clientelares vinculadas al narcotráfico, han mostrado una lógica de comportamiento electoral y de gobierno consistente con la teoría.*

**Palabras claves:** *política pública de agua potable, depredación de lo público, democracias precarias, análisis sub-nacional.*

**Clasificación JEL:** *C1, H4, H7, H1*

### **On local democracies in the Colombian Pacific and their incidence in public policy regarding potable water during the period 2008-2011**

**Abstract:** *Using a generalized ordered probit model, we offer statistical evidence in favor of the political economy thesis. This thesis states that government parties in power group-led precarious democracies, in which drug trafficking and clientelism are allies and seek to co-opt government at the local level, systematically undermine the quality of public policy. We choose the potable water sector in the Colombian Pacific because local democracies in this region, besieged by clientelistic structures linked to drug trafficking, have shown a logic of electoral and government behavior consistent with theory.*

**Keywords:** *public policy on potable water, public resource predation, precarious democracies, sub-national analysis*

**JEL classification:** *C1, H4, H7, H1*

### **La démocratie locale dans le Pacifique colombien et son impact sur la politique publique d'approvisionnement de l'eau potable entre 2008 et 2011**

**Résumé:** *Cet article propose un modèle économétrique du type probit ordonné et généralisé, lequel est utile pour montrer qu'il existe des preuves statistique qui appuient l'hypothèse suivante : dans les démocraties faibles, les partis politiques au pouvoir sont facilement infiltrés par le trafic des drogues et par le clientélisme, ce qui explique la mauvaise qualité des politiques publiques. Afin de vérifier cette hypothèse, nous avons choisi la politique publique d'approvisionnement d'eau dans la région du Pacifique colombien. Dans cette région, la démocratie locale est infiltrée par des structures clientélistes liés au trafic de drogues, où le comportement des électeurs et du gouvernement local est conforme aux prévisions de la théorie économique.*

**Mots-clés:** *politique d'approvisionnement d'eau potable, prédation publique, démocraties faibles, analyse sous-nationale.*

**Classification JEL:** *C1, H4, H7, H1*

## **Sobre las democracias locales en el Pacífico colombiano y su incidencia en la política pública de agua potable en el periodo 2008-2011<sup>1</sup>**

Andrés Cendales, Jhon Mora y Santiago Arroyo\*

**–Introducción. –I. Hechos estilizados sobre el Pacífico colombiano.  
–II. Hipótesis y teoría. –III. Método y estrategia econométrica.  
–IV. Resultados y discusión. –Notas finales. –Referencias.**

doi: <http://dx.doi.org/10.17533/udea.le.n83a06>

*Primera versión recibida el 22 de abril de 2014; versión final aceptada el 26 de febrero de 2015*

### **Introducción**

Este artículo analiza empíricamente algunas de las afirmaciones establecidas en la economía política, tomando como caso de estudio la región del

---

1 Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el XXIII Simposio Internacional de Estadística, Bogotá (Colombia).

\* *Andrés Cendales*: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas - Universidad Católica de Colombia, Bogotá (Colombia). Investigador del grupo Economía y Desarrollo Sostenible de la misma Universidad, Red ORMET del Ministerio del Trabajo. Bogotá (Colombia). Dirección postal: Cra 13. No 47 – 49, Bogotá, Colombia. E-mail: [aacendales@ucatolica.edu.co](mailto:aacendales@ucatolica.edu.co).  
*Jhon James Mora*: Departamento de Economía, Universidad ICESI, Cali (Colombia). Economista. Ph.D. en Economía, Universidad de Alcalá, Madrid (España). Director Mesa de Empleo- ORMET Valle del Cauca. Dirección postal: Calle 18 No. 122 -135, Cali, Colombia. E-mail: [jjmora@icesi.edu.co](mailto:jjmora@icesi.edu.co).

*José Santiago Arroyo Mina*: Subdirector de Planeación en Gobernación del Valle del Cauca. Dirección postal: Departamento Administrativo de Planeación, Piso 12, Gobernación Valle del Cauca, Plazoleta de San Francisco, Calle10 con carrera 7. E-mail: [jsarroyo@valledelcauca.gov.co](mailto:jsarroyo@valledelcauca.gov.co).

Este artículo es un resultado del proyecto investigación “Pacífico colombiano, inequidad y depredación: un análisis en modelos paramétricos y no paramétricos” financiado por la Universidad Católica de Colombia, la Universidad ICESI y la Universidad Santiago de Cali.

Pacífico colombiano. Algunas de estas afirmaciones han señalado, contrario a lo establecido en la teoría de la democracia downsoniana (Downs, 1957), que la competencia política, en cierto tipo de democracias precarias, promueve el deterioro de la calidad de la política pública con la elección de partidos de gobierno que a nivel local desactivan, a través de ciertos esquemas de sobornos (incentivos), el papel de veto que los concejos municipales deben ejercer en los procesos de negociación política. A través de esta estrategia, los alcaldes (y sus partidos de gobierno) buscan y logran depredar los recursos públicos con el propósito, no solo de empoderar sus organizaciones políticas, sino también el de cooptar el Estado a nivel local<sup>2</sup>.

En particular, durante las elecciones para alcaldías y concejos, en muchos de los municipios del Pacífico colombiano se han establecido alcaldes que han obtenido el cargo con el concurso de ciertas organizaciones políticas a través del patronazgo, el clientelismo tradicional, la compra y trashumancia de votos, la intimidación y la coacción armada. En relación con los concejos municipales, las narrativas señalan que han promovido políticas públicas que solo favorecen a los individuos económicamente más solventes y políticamente más fuertes (Urrea, 1999; Jiménez y Soledad, 2007).

En términos de la teoría, ¿qué se ha establecido sobre el tipo de situación social y política de la cual el Pacífico colombiano es un caso singular? Recientemente, Cendales (2012a, 2012b) demuestra que en el contexto de la teoría de juegos en la economía política que este tipo de alcaldes, de ganar la contienda electoral, buscará la depredación de los recursos públicos con que se financian las políticas públicas que favorecen a los individuos económicamente más vulnerables y políticamente más débiles<sup>3</sup>, pues se demuestra

---

2 La creación de políticas públicas es el principal resultado de un sistema político, y por el ordenamiento jurídico en Colombia los actores políticos que activan el juego político, en el cual se negocia la agenda política a nivel municipal, son el alcalde y el concejo. Esta agenda que afecta la distribución de los recursos en la economía (Tsebelis, 2000, p. 442). Entender ese juego político en términos de sus lógicas y patrones de comportamiento es crucial para entender la naturaleza de la acción pública a nivel local, pues “(...) no se debe (ni se puede...) separar el juego político (*politics*) de la acción pública (*policy-policies*)” (Roth, 2010, p. 234).

3 Brunner y Ross (2010) se refieren a este tipo de individuos como individuos pobres.

que es una estrategia efectiva para la manipulación y reproducción del capital electoral en las siguientes contiendas electorales, dado el propósito de esos alcaldes y sus organizaciones por cooptar el Estado a nivel subnacional<sup>4</sup> (Buitrago y Ladrón de Guevara, 2010, p. 141).

Si bien es cierto que el alcalde no decide unilateralmente la agenda de políticas públicas que será implementada a nivel local, pues debe negociar su aprobación con el concejo municipal, Cendales y Mora (2015a, 2015b) demuestran que la negociación política entre alcaldes y concejos de éste tipo promueven en el juego político unos equilibrios en los cuales el alcalde logra depredar al máximo los recursos públicos y, en consecuencia, el sistema de frenos y contrapesos, expresado en el papel de veto que debe ejercer el concejo, es literalmente inexistente.

Dadas las tesis establecidas por Cendales y Mora (2015a, 2015b), el problema de investigación propuesto en este trabajo es de naturaleza aplicada, de tal manera que el objetivo es testear empíricamente la teoría propuesta por estos autores, para el periodo 2008-2011, considerando la política pública de agua potable (PPAP) en la región del Pacífico colombiano. De este modo, el problema de investigación que se quiere resolver es el siguiente: ¿los ejecutivos locales en la región del Pacífico colombiano han buscado depredar los recursos públicos en el sector de agua potable dado su propósito por cooptar el Estado a nivel local, promoviendo el deterioro de la calidad de la PPAP?

La literatura relacionada se divide en dos subconjuntos, según la relación establecida entre el funcionamiento de la democracia y su impacto sobre la calidad de la política pública. En un primer subconjunto se encuentran todos aquellos modelos teóricos y econométricos en los cuales se establece que la democracia produce una mayor calidad de la política pública (Brooks, 2006; Castillo, Letelier y Sáez, 2006; Choi, 2010; Godbout y Bélanger, 2007a, 2007b); estos modelos, los cuales se construyen en el contexto de la teoría de la democracia neoclásica formulada por Anthony Downs (1957), son todos

---

4 Esto induce la existencia de un nivel democrático de baja intensidad, dado que no existe ninguna clase de representación política de las necesidades y los deseos de los individuos en las decisiones públicas que afectan la distribución de los recursos en el municipio (Moser, 2008, p. 138; Freidenberg y Levitsky, 2007; Fan, Zhang y Zhang, 2002).

aquellos de *voto económico* y que plantean *funciones de popularidad y de voto*. La noción de democracia planteada por esta literatura es una de competencia partidista perfecta, en la cual el andamiaje institucional y político garantiza la elección óptima de partidos y programas de gobierno<sup>5</sup> (Weber y Myerson, 1993, p. 102).

En un segundo subconjunto de la literatura se encuentran aquellos modelos en los cuales se establece, por el contrario, que la democracia produce un deterioro de la calidad de las políticas públicas que afectan a los pobres (Gersbach y Muhe, 2011; Dekel et al. 2008; Desai, 2010; Gruner, 2009). Es de observar que el problema de investigación planteado en este artículo se sitúa en el segundo subconjunto de la literatura.

Una primera crítica que desde el segundo subconjunto de la literatura se hace al primero es que la teoría de la democracia downsoniana asume partidos altamente formalizados, lo que no se cumple en América Latina, pues “La distancia entre la manera en que los partidos están organizados en los estatutos y cómo luego ellos funcionan en la práctica es enorme” (Freidenberg y Levitski 2007, p. 540). En muchas democracias locales latinoamericanas, dado que se encuentran permeadas intensamente por el narcotráfico, como es el caso de México y Colombia, existe una crisis de representación política una vez los partidos se sirven de ellas para ejecutar acciones que, además de ser invisibles en términos del control institucional, se materializan en delitos electorales y contra la administración pública, generando un problema de representación política (Hoskin, 2011; Sánchez y Espejo, 2007; El Nuevo Diario, 2010; El Mundo, 2011; Vieira y Cariboni, 2009).

Lo más importante es que estos dos fenómenos, tanto el de informalidad como el de crisis de representación política, guardan relación con el hecho de que exista una exigua mejora de la calidad de la política pública que cobija a los pobres, esto a pesar del hecho de que una gran mayoría de votantes perciban un ingreso por debajo de la media, lo que contradice de manera directa las tesis downsonianas y de voto económico. Precisamente, “la desigualdad

---

5 Para mayor ilustración sobre este tema véase: Bejarano, 2011; Archer, 1995; Collier y Levitsky, 1997.

en América Latina, medida por el coeficiente de Gini, es la más alta del mundo [...] y dos países andinos, Bolivia y Colombia, están entre los de mayor concentración”<sup>6</sup> (Moncayo, 2006, p. 173).

El aporte del presente artículo es mostrar que las democracias locales del Pacífico colombiano operan de tal manera que los ejecutivos locales buscan la depredación de los recursos públicos sin atender posibles castigos electorales, considerando en particular el sector de agua potable. En otras palabras, el aporte consiste en ofrecer evidencia estadística sobre cómo los procesos de democratización pueden no ser lineales y en continuo avance hacia el desarrollo de democracias plenas sino que, por el contrario, pueden ser regresivos y experimentar estancamientos institucionales.

Este artículo está organizado de la siguiente manera: en la sección I se presenta un conjunto de hechos estilizados en relación con el orden político e institucional de la región del Pacífico colombiano durante el periodo 2008-2011. En la sección II se presentan las hipótesis y su fundamentación teórica con el propósito de presentar en la sección III el método y la estrategia econométrica, y así testear las hipótesis teóricas. En la sección IV se presentan los resultados obtenidos y su discusión, de tal manera que se estima un conjunto de modelos probabilísticos a partir de una muestra de microdatos para individuos residentes en 4 departamentos del Pacífico colombiano entre 2008 y 2011, lapso en el cual tuvo lugar el último periodo de gobierno de alcaldías anterior al vigente. Finalmente, se presentan las notas finales del artículo.

## **I. Hechos estilizados sobre el Pacífico colombiano**

Existen varias razones para analizar el Pacífico colombiano. La primera de ellas consiste en los pocos estudios realizados sobre la región (CONPES, 2007, p. 6). La segunda obedece a que el Pacífico colombiano puede ser analizado con base en los modelos teóricos propuestos por

---

6 Véanse: Auyero, 2000; Cacliagi y Junichi, 2001; Wang y Kurzman, 2003; Kramon, 2009; Muno, 2010.

Cendales (2012a, 2012b) y Cendales y Mora (2015a, 2015b) en un contexto institucional en el cual las democracias son precarias (Bejarano, 2011), pues en esta región ha existido, además de un conflicto armado intenso entre grupos armados rebeldes y el Estado, grandes maquinarias clientelares que a nivel local han cooptado las alcaldías a través de varias subclases del clientelismo, como es el caso del clientelismo armado, el clientelismo de mercado y la compra de votos (Stokes, 2007; García y Jaramillo, 2008; Castillo et al. 2009).

La alianza entre los ejércitos rebeldes, narcotraficantes y políticos se ha hecho tan robusta en esta región (López y Duncan, 2008, p. 1) que los grupos de poder, al cooptar los ejecutivos locales con el concurso del narcotráfico, han ejecutado agendas políticas que han hecho llegar a la población estímulos informativos nítidos sobre los delitos contra la administración pública, cometidos a través de todo un tramado de actividades clientelares. Esto explica por qué aproximadamente el 50%, el 58% y el 73% de la población tiene una confianza deficiente en sus alcaldías, concejos y partidos, respectivamente<sup>7</sup> (Tabla 1).

Periodo a periodo, son los partidos como actores políticos (colectivos) los que mayor desconfianza generan a nivel local; así mismo, el nivel de desconfianza que la población experimenta por los concejos es aún mayor a la que experimenta por las alcaldías, lo cual es un indicio de cómo, a nivel local, los cuerpos colegiados son los que mayor desconfianza generan. Por otro lado, el nivel de desconfianza en los tres actores políticos es mayor al 50% en cada periodo (Tabla 1), y la situación de alta desconfianza que la población experimenta por alcaldes y concejos no está aislada de la crisis que experimentaron los sistemas políticos en la región del Pacífico.

---

7 La percepción de confianza en alcaldes, concejos y partidos a nivel municipal es medida con base en la preguntas b32, colb32a y b21 respectivamente de la encuesta LAPOP 2008 – 2011, de tal manera que en una escala ordinal de 1 a 7 el encuestado debe decir qué tanto confía en cada actor político, siendo 1 el menor nivel de confianza y 7 el mayor. Por lo tanto, el nivel de confianza es considerado deficiente si el nivel de confianza está entre 1 y 4, y aceptable si está entre 5 y 7 (LAPOP 2008 – 2011, p. 5).

**Tabla 1.** Niveles de confianza - Región Pacífica

	Alcaldía			Concejo			Partidos		
	%	Acumulado	Participación	%	Acumulado	Participación	%	Acumulado	Participación
Nada	1	9,840	9,840	12,53	12,53		22,49	22,49	
.	2	11,42	21,26	10,91	23,43		14,66	37,15	
.	3	14,37	35,63	15,96	39,39	57,58	19,48	56,63	72,69
.	4	14,76	50,39	18,18	57,58		16,06	72,69	
.	5	19,88	70,28	18,38	75,96		14,46	87,15	
.	6	15,35	85,63	12,12	88,08	42,42	8,230	95,38	27,31
Mucho	7	14,37	100,00	11,92	100,00		4,620	100,00	
Nada	1	11,45	11,45	11,86	11,86		25,20	25,20	
.	2	12,40	23,85	13,64	25,49		15,16	40,35	
.	3	12,98	36,83	13,44	38,93	57,11	21,06	61,42	80,31
.	4	15,46	52,29	18,18	57,11		18,90	80,31	
.	5	20,42	72,71	21,15	78,26		14,17	94,49	
.	6	15,27	87,98	12,45	90,71	42,89	3,74	98,23	19,69
Mucho	7	12,02	100,0	9,29	100,00		1,77	100,00	
Nada	1	9,84	9,84	16,41	16,41		23,88	23,88	
.	2	11,42	21,26	12,30	28,71		15,34	39,22	
.	3	14,37	35,63	13,09	41,80	63,09	24,08	63,30	82,91
.	4	14,76	50,39	21,29	63,09		19,61	82,91	
.	5	19,88	70,28	19,14	82,23		12,43	95,34	
.	6	15,35	85,63	10,94	93,16	36,91	2,91	98,25	17,09
Mucho	7	14,37	100,00	6,84	100,00		1,75	100,00	

Fuente: elaborado por los autores con base en LAPOP 2008-2009.

En particular, el Pacífico ha observado la alianza entre sus gobernadores y alcaldes con el narcotráfico, además del hecho de que nueve de los alcaldes elegidos en el 2007 en el Valle del Cauca se vieron obligados a abandonar sus cargos antes de que culminaran su mandatos por toda clase de delitos contra la administración pública (Ver: El Tiempo, 2011; El País, 2011; El País, 2007). Es claro que las estructuras clientelares que subsisten en el aparato estatal, al depredar los recursos públicos a través de actividades informales e invisibles, hacen que sea ostensiblemente baja la probabilidad de que la política pública sea de alta calidad.

¿Qué ocurre con la PPAP en el contexto institucional descrito? Comencemos por señalar que la percepción de la calidad de la PPAP provista por los municipios es medida con base en la pregunta sg1a de la encuesta LAPOP 2008 – 2011. Por lo tanto, la calidad es considerada como deficiente si para un individuo el servicio no es ni bueno, ni malo; malo o muy malo, y aceptable si es muy bueno o bueno (LAPOP 2008 - 2011, p. 5).

Si durante los periodos 2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011 entre un 63% y un 64% de la población del Pacífico colombiano juzga como aceptable la calidad de la PPAP (Tabla 2), entonces ¿por qué en un contexto institucional en el cual existe una profunda crisis de representación política, dada la depredación de lo público en lo local por parte de maquinarias clientelares, esto no induce a una crisis municipal en materia de provisión pública de agua potable?

Se debe tener presente que “son los municipios los encargados directos de “asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado (...) por empresas de servicios públicos” (Art. 5, Ley 142 de 1994).

Precisamente por el contexto institucional del Pacífico colombiano descrito arriba, el Viceministerio de Agua y Saneamiento, creado durante el mes de octubre del 2006 bajo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, promovió la política sectorial de agua potable con base en el Programa de Modernización Empresarial, con lo cual se logró que “el Viceministerio de Agua y Saneamiento haya diseñado una convocatoria para Empre-

sas de Servicios Públicos, cuyo capital sea 100% público para que se hagan cargo de la ejecución en las regiones que se determinaron” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011). Así, para el año 2009 es posible dar cuenta de que “las inversiones que se están efectuando ascienden a 131.704 millones de pesos, de los cuales 60.910 millones son para el Valle del Cauca, Nariño recibirá 27.423 millones, Chocó, 40.124 millones y Cauca, 3.247 millones de pesos. En total se van a atender 47 municipios, los cuales deben quedar con servicio de agua potable las 24 horas del día en el 2014, con coberturas cercanas al 95 por ciento” (El Tiempo, 2009).

**Tabla 2.** *Calidad de la PPAP – Región Pacífico*

<b>Periodo 2008-2009</b>				
		%	Acumulado	Partición
Muy malo	1	3,07	3,07	
Malo	2	13,82	16,89	37,04
Ni bueno ni malo	3	20,15	37,04	
Bueno	4	57,97	95,01	62,96
Muy bueno	5	4,99	100,00	
<b>Periodo 2009-2010</b>				
		%	Acumulado	Partición
Muy malo	1	3,77	3,77	
Malo	2	12,08	15,85	36,23
Ni bueno ni malo	3	20,38	36,23	
Bueno	4	56,60	92,83	63,77
Muy bueno	5	7,17	100,00	
<b>Periodo 2010-2011</b>				
		%	Acumulado	Partición
Muy malo	1	3,39	3,39	
Malo	2	11,11	14,50	36,53
Ni bueno ni malo	3	22,03	36,53	
Bueno	4	57,25	93,79	63,47
Muy bueno	5	6,21	100,00	

*Fuente:* elaborado por los autores con base en LAPOP 2008-2009.

Lo anterior permite explicar por qué la deficiente calidad de representación democrática (CRD) por parte de las alcaldías en el Pacífico colombiano pudo inducir un alto nivel de calidad de la PPAP, pues no fueron precisamente las alcaldías los principales artífices de su configuración y ejecución durante el cuatrienio 2008-2011. Esto explica por qué la probabilidad de que sea alta la calidad de la PPAP sea mayor a un 60% en cada periodo.

## II. Hipótesis y teoría

### A. Hipótesis 1

La CRD, tanto por parte de la alcaldía como por parte del concejo, es simultáneamente significativa únicamente en el periodo 2008-2009, debido a que durante el primer año de dicho periodo es cuando tiene lugar el proceso de negociación de la agenda pública, y de ella hace parte la agenda de PPAP<sup>8</sup> (Cendales y Mora, 2015a; 2015b).

### B. Hipótesis 2

Una reducción de la CRD por parte de la alcaldía promueve un deterioro de la calidad de la PPAP vía depredación<sup>9</sup>.

Cendales y Mora (2015a; 2015b) demuestran que no existe castigo electoral por parte de los votantes, dado que existe una marcada ausencia del Estado y un precario diseño institucional. De tal manera que la crisis de representación democrática a nivel subnacional, el principal resultado establecido por los autores, contradice las implicaciones que se desprenden, tanto de la hipótesis de responsabilidad formulada en la literatura de voto económico (Paldam, 2008, p. 535) como de la hipótesis del votante mediano (Brunner y Ross, 2010, p. 898). Dos razones sustentan lo anterior.

---

8 Sin embargo, es probable que el proceso de negociación política se agote entre los 3 y 5 meses.

9 Cabe observar que, desde el año 2012, debido al Sistema General de Regalías, las Gobernaciones también juegan un papel importante en la depredación de los recursos.

Primero, la elección de las políticas públicas no dependen del objetivo de maximizar las preferencias del votante mediano (*median-income voter*), sino de los procesos de negociación política a nivel subnacional que, influenciados por los jugadores con poder de veto, antes que representar las demandas ciudadanas de los individuos pobres (Brunner and Ross, 2010, p. 898), representan las demandas muy específicas de la organización política que coopta el Estado a nivel subnacional. Segundo, en este escenario los individuos pobres no tienen la capacidad de ejercer un castigo electoral, pues los votos movilizados por el partido son comprados durante la campaña electoral antes que ser cedidos de manera espontánea, si fuera el caso de que los individuos sintieran representadas sus necesidades y deseos en las plataformas políticas promovidas por los partidos.

Por otro lado, Cendales y Mora (2015b) demuestran que la representación o agenciamiento que hace el concejo de los intereses de los individuos es inestable, pues favorecerá única y exclusivamente los sobornos que reciba del alcalde a cambio de no imponer su veto sobre la agenda política propuesta, y que no necesariamente se trata de la agenda ideal del ejecutivo; esto es, el deterioro que el alcalde promueve de la política pública que cobija a los individuos pobres no favorece en ningún grado y en ningún sentido a los individuos que promovieron la elección del concejo municipal, a pesar de que el alcalde requiera del concierto para delinquir de un concejo que representa mayoritariamente a ese grupo de individuos. Por lo anterior, se tiene la hipótesis 3.

### ***C. Hipótesis 3***

- Si la CRD por parte de los concejos es significativa en el periodo en el cual se celebra el proceso de negociación política de la agenda pública (periodo 2008-2009), entonces, un incremento en su CRD promoverá un incremento en la probabilidad de que la calidad de la PPAP sea muy mala, mala o regular, y una reducción en la probabilidad de que sea buena o muy buena, es decir, promoverá un deterioro de la calidad de la PPAP.
- b) Si la CRD por parte de los concejos es significativa en el periodo 2010-2011, entonces, el impacto marginal de su representación democrática

sobre la calidad de la PPAP es positivo dado que en este periodo ya no tiene lugar la negociación de la agenda pública y, por el contrario, tiene lugar toda una suerte de procesos de control y vigilancia institucional, tanto regional como nacional.

#### ***D. Hipótesis 4***

El nivel de institucionalidad es estadísticamente significativo en cada periodo, de tal forma que promueve, tanto una mayor probabilidad de que la calidad de la PPAP sea muy mala, mala o ni mala ni buena, como una reducción en la probabilidad de que sea buena o muy buena, pues la alta informalidad institucional existente a nivel de partidos propicia que, aunque se promueva un mayor respeto por la legalidad, muchos procesos públicos sean, de manera soterrada e invisible, manipulados en favor de grupos de interés que son cercanos o hacen parte de la organización política del alcalde y, por consiguiente, que sean procesos que involucren una mayor depredación de lo público y, con ello una reducción de la calidad de la PPAP en este caso.

#### ***E. Hipótesis 5***

El ejercicio de sanción y control incide positiva y significativamente en el comportamiento de la PPAP en los tres periodos, esto es, un incremento en el nivel de sanción y control lleva consigo tanto una reducción en la probabilidad de que la calidad de la PPAP sea muy mala, mala o ni mala ni buena, como un incremento en la probabilidad de que sea buena o muy buena.

### **III. Método y estrategia econométrica**

#### ***A. Bases de datos e instrumentalización de variables***

Se empleará la encuesta LAPOP 2008-2011, la cual utiliza una muestra probabilística a nivel nacional con un error de muestro del 2,5%. Se realizan encuestas cara a cara, y el diseño tiene en cuenta la estratificación por el tamaño de los municipios y por áreas urbanas y rurales. La muestra es representativa para seis áreas geográficas: Atlántica, Bogotá, Central, Oriental, Pacífica y

el resto del país<sup>10</sup>. Los datos aquí utilizados cubren 10 municipios del Pacífico colombiano en el periodo 2008-2011. Las principales fuentes de datos son las siguientes: Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Transparency International: the global coalition against corruption (Colombia), Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia). Las variables utilizadas fueron:

Calidad de la política pública de agua potable. La calidad de la PPAP se aproxima a través de la variable *likert* *sgl1a* tomada de la encuesta LAPOP 2008-2011, y mide el nivel de calidad con que los individuos perciben la provisión municipal del servicio de agua potable. Los valores que toma la variable se asocian con distintos niveles de calidad como se describe en la Tabla 2.

Calidad de la representación democrática. La calidad de representación democrática a nivel local será aproximada a través de las variables alcaldías, concejos y partidos, las cuales son variables *dummy* construidas con base en las variables tipo *Likert* *b32*, *colb32a* y *b21* respectivamente, tomadas de la encuesta LAPOP 2008-2011. Cada variable tipo *Likert* mide el nivel de confianza que los individuos tienen en el actor político en cuestión, de tal forma que 1 es el nivel más bajo de confianza y 7 el más alto (Ver tabla 1).

Voto. Esta variable es tomada de la Registraduría Nacional del Estado Civil y mide el porcentaje de votos en blanco respecto al porcentaje del total de votos en las elecciones para las alcaldías en el año 2007. Se toma como una variable de contexto y es una *proxy* del nivel de confianza que las personas tienen en el sistema político. El voto en blanco como herramienta de control político mide el grado de insatisfacción democrática que los ciudadanos experimentan por el sistema político.

Sanción e institucionalidad. La variable Sanción mide la capacidad con la cual el gobierno departamental realiza “(...) acciones de control y sanción derivadas de los instrumentos internos de las entidades, de los órganos de control, y de la intervención del ciudadano mediante la apertura de espacios de participación” (Transparencia por Colombia, 2010).

---

10 Una mayor información técnica se puede obtener de <http://bit.ly/1qOcibG>

Por su parte, la variable Institucionalidad mide la capacidad con la cual la burocracia municipal cumple con las normas y los estándares establecidos en cada uno de los procesos de gestión (Transparencia por Colombia, 2010).

A cada municipio de la región Pacífica considerado por LAPOP 2008-2011 se le imputa el índice tanto de institucionalidad como de sanción y control asociado al departamento al que pertenece. Lo anterior obedece a que ambos índices, para la totalidad de los municipios que LAPOP 2008-2011 incluye para la región del Pacífico, no aparecen en Transparencia por Colombia. De este modo, los índices departamentales son las variables de contexto para el municipio, siendo el departamento el contexto territorial al que pertenece un municipio (Darlauf, 2012) (Tabla 3).

**Tabla 3.** Descripción de datos

<b>Sanción y control</b>					
<b>Periodo</b>	<b>Obs.</b>	<b>Media</b>	<b>D.E.</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
2008-2009	525	82,27105	5,69004	74,4	91,6
2009-2010	531	82,68908	5,721504	74,4	91,6
2010-2011	532	82,68684	5,716346	74,4	91,6
<b>Institucionalidad</b>					
2008-2009	525	70,69467	7,326908	61,6	83,3
2009-2010	531	71,22053	7,425797	61,6	83,3
2010-2011	532	71,21654	7,419371	61,6	83,3

*Fuente:* elaborado por los autores con base en las bases de datos descritas.

Las variables Alcaldías, Concejos, Partidos, Voto, Sanción e Institucionalidad son variables *proxy* de la calidad, tanto de la CRD como del sistema político municipal.

¿Por qué las variables de percepción sobre lo institucional son variables *proxy* de lo institucional? Un contexto en el cual no solo el 96% de la población del Pacífico cuenta con acceso a medios masivos de comunicación como es el caso del televisor, sino que, y más importante aún, el 76% lo usa diariamente para enterarse de las noticias (LAPOP 2008 - 2011), es un terreno fértil para que los estímulos informativos sobre la precaria calidad democrática

de las instituciones políticas se irrigen de manera eficiente y además nítida, dados los registros existentes en las numerosas narrativas sobre el Pacífico colombiano que denuncian cualquier cantidad de delitos de peculado, malversación de fondos y la asignación irregular de contratos, entre otros delitos contra la administración pública. La alta claridad de los estímulos informativos sobre lo político ocasiona que sean mínimos los sesgos que los individuos experimenten en el proceso de percepción sobre lo político (Gómez y Gallón, 2002; Santos, García y Valledado, 2011, p. 69).

### **B. Modelos**

Con base en las hipótesis señaladas en la sección II, se analizará la calidad de la política pública a partir de la percepción que tiene el individuo sobre la misma. La especificación recomendable para una variable dependiente ordenada discreta consiste en un probit y/o logit ordenado (Cameron y Heckman, 1998; Ermisch y Francesconi, 2001; Chevalier y Lanot, 2002). De esta forma, el modelo econométrico a estimar será:

$$\begin{pmatrix} \mathbf{y}^1 \\ \mathbf{y}^2 \\ \mathbf{y}^3 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \beta_0^1 \\ \beta_0^2 \\ \beta_0^3 \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \beta_1^1 & \beta_2^1 & \beta_3^1 & \beta_4^1 & \beta_5^1 & \beta_6^1 \\ \beta_1^2 & \beta_2^2 & \beta_3^2 & \beta_4^2 & \beta_5^2 & \beta_6^2 \\ \beta_1^3 & \beta_2^3 & \beta_3^3 & \beta_4^3 & \beta_5^3 & \beta_6^3 \end{pmatrix} \mathbf{z}_i^k$$

tal que  $\mathbf{z}_i^k = \begin{pmatrix} \text{Alcaldías} \\ \text{Concejos} \\ \text{Partidos} \\ \text{Voto} \\ \text{Instucionalidad} \\ \text{Sanción} \end{pmatrix}$  es el vector-columna de variables explicativas.

Se debe observar que  $\mathbf{y}^k$  es la k-ésima estimación asociada al periodo  $k \in \{1,2,3\}$ , de tal manera que los periodos 1, 2 y 3 corresponden a los periodos 2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011, respectivamente. Para cada modelo estadístico se define la función de distribución acumulada  $F(\mathbf{z}_i^k) = \beta' \mathbf{z}_i^k + \boldsymbol{\varepsilon}_i$  tal que  $\boldsymbol{\varepsilon}_i \sim N(0, \Omega)$  sigue una distribución normal multivariada con media cero y matriz de varianzas y covarianzas constantes.

**Tabla 4. Pruebas de cambio estructural**

N		Periodo I		Periodo II		Periodo III	
		467	487	487	498	498	498
		Coef.	P>z	Coef.	P>z	Coef.	P>z
mleq1	Alcaldía	0,328	0,245	0,264	0,362	0,133	0,727
	Concejo	-0,031	0,921	0,207	0,495	0,718	0,126
	Partidos	0,156	0,616	0,743	0,105	3,862	0,979
	Voto	-0,045	0,439	0,050	0,420	0,087	0,165
	Institu.	-0,449	0,023	-0,311	0,067	-0,210	0,246
	Sanción	0,592	0,016	0,439	0,037	0,295	0,194
	D2009	-0,315	0,209	0,075	0,742	0,251	0,302
	Cons	-14,869	0,017	-12,749	0,019	-8,176	0,165
mleq2	Alcaldía	0,623	0,001	0,436	0,026	0,441	0,050
	Concejo	-0,318	0,125	-0,072	0,720	0,045	0,849
	Partidos	0,222	0,241	0,325	0,127	0,184	0,435
	Voto	0,036	0,308	0,005	0,889	0,032	0,379
	Institu.	-0,394	0,000	-0,389	0,000	-0,371	0,001
	Sanción	0,559	0,000	0,544	0,000	0,512	0,000
	D2009	-0,188	0,203	0,320	0,028	-0,140	0,350
	Cons	-17,348	0,000	-16,550	0,000	-14,957	0,000
mleq3	Alcaldía	0,452	0,006	0,286	0,077	0,246	0,129
	Concejo	-0,147	0,392	0,103	0,535	0,262	0,125
	Partidos	0,063	0,682	-0,061	0,702	-0,102	0,546
	Voto	0,055	0,078	0,013	0,660	0,078	0,011
	Institu.	-0,317	0,001	-0,326	0,000	-0,300	0,001
	Sanción	0,453	0,000	0,463	0,000	0,440	0,000
	D2009	-0,070	0,573	0,113	0,345	-0,060	0,617
	Cons	-14,810	0,000	-14,934	0,000	-15,007	0,000
mleq4	Alcaldía	0,488	0,090	0,255	0,258	0,061	0,784
	Concejo	-0,084	0,759	0,155	0,488	0,418	0,065
	Partidos	0,624	0,009	0,102	0,646	-0,578	0,059
	Voto	0,111	0,080	0,039	0,432	0,060	0,239
	Institu.	-0,485	0,021	-0,554	0,001	-0,404	0,013
	Sanción	0,633	0,022	0,693	0,001	0,521	0,014
	D2009	0,298	0,180	0,257	0,162	-0,442	0,025
	Cons	-20,613	0,011	-19,878	0,001	-16,029	0,009

Fuente: elaborado por los autores con base en LAPOP 2008-2009.

Dado que el conjunto de individuos encuestados por LAPOP 2008-2011 no es el mismo año a año, para cada periodo se estimará el modelo introduciendo una variable de cambio estructural para determinar si la transición de un año a otro involucra sesgos en la estimación que hagan ineficientes e inconsistentes los estimadores del vector de variables independientes (Tabla 4). Se debe observar que los modelos  $y^1$ ,  $y^2$  y  $y^3$  permiten estudiar el efecto que la CRD del sistema político municipal tiene sobre la calidad de la PPAP en los periodos 2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011, respectivamente. Se encuentra que no existe cambio estructural en ningún periodo y, en consecuencia, es posible estimar los modelos para cada periodo con base en *poolings* de dos años.

Adicionalmente, se realizó el contraste de regresiones paralelas, y de acuerdo al valor de la Chi-2 se decidió que los modelos se estimarán como un modelo tipo *probit* ordenado generalizado, lo que garantiza mejores propiedades estadísticas en los estimadores (Greene, 2012).

Los signos y significancias esperadas en cada modelo se describen en la Tabla 5, dadas las hipótesis establecidas en la sección II.

**Tabla 5.** *Significancias estadísticas e impactos marginales esperados*

variable	Significativa	Impacto marginal esperado					
		y=1	y=2	y=3	y=4	y=5	
Alcaldía	Si	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	Periodo 2008-2009
Concejos	Si	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	
Partidos	No						
Voto	Si	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	
Inst.	Si	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	
Sanción	Si	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	
Alcaldía	No						Periodo 2009-2010
Concejos	No						
Partidos	No						
Voto	No						
Inst.	Si	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	
Sanción	Si	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	

(Continúa)

**Tabla 5. Continuación**

variable	Significativa	Impacto marginal esperado					
		y=1	y=2	y=3	y=4	y=5	
Alcaldía	No						Periodo 2010-2011
Concejos	Si	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	
Partidos	No						
Voto	Si	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	
Inst.	Si	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	
Sanción	Si	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	

Fuente: elaborado por los autores.

## IV. Resultados y discusión

### A. Período 2008-2009

La CRD, tanto por parte de la alcaldía como por parte del concejo municipal, muestra ser estadísticamente significativa durante el periodo 2008-2009 (Tabla 6), lo que se debe a que ambos actores políticos son los jugadores con poder de veto encargados de negociar la agenda pública municipal durante el primer año del periodo 2008-2009 (hipótesis 1).

El impacto marginal de la alcaldía, además de ser significativo, es negativo para el caso en el que la calidad de la PPAP sea mala y positivo si es buena o muy buena (hipótesis 2). Dado que la probabilidad de que la calidad de la PPAP sea buena es la más alta (Tabla 6), aproximadamente del 61%, se cumple que el impacto marginal de la alcaldía será positivo, y que para este caso es igual al 13,4%. De esta forma, si la CRD de la alcaldía es significativa, impactando positivamente la probabilidad de que la calidad de la PPAP sea de buena calidad, entonces se tiene evidencia de la fuerte presión ejercida por la alcaldía en términos de sus propósitos de depredación una vez se cumple que es más probable que sea deficiente su CRD (Tabla 1).

La CRD por parte de los concejos es significativa en el periodo 2008-2009, tal que el impacto marginal de su CRD es positivo para el caso en el que

la calidad de la PPAP sea muy mala, mala o regular, y negativo si es buena o muy buena; es decir, un incremento en la CRD de los concejos solo promueve un deterioro de la calidad de la PPAP, dada su estrategia de consecución de sobornos en el proceso de negociación política con el alcalde (Cendales y Mora, 2015b).

¿Qué explica teóricamente que la probabilidad de que sea buena o muy buena la calidad de la PPAP sea mayor a la probabilidad de que sea regular, mala o muy mala en un contexto en el que la gestión pública de la alcaldía incide significativamente sobre la calidad de la PPAP, de tal manera que promueve su deterioro a través de la depredación de los recursos públicos? Esto se debe a que en el sector de agua potable aparece involucrado un conjunto muy concreto de organismos estatales que desactivó la incidencia de la gestión pública de la alcaldía sobre la calidad de la PPAP, dados los procesos tanto de rendición de cuentas como de veeduría por parte de ciertos organismos de sanción y control (hipótesis 4).

Por otro lado, el nivel de institucionalidad es estadísticamente significativo en la explicación del comportamiento de la PPAP en el periodo 2008-2009 para el caso en que la calidad es muy mala, mala, buena y muy buena. Se destaca el hecho de que su impacto marginal sobre la probabilidad de que sea alta la calidad de la política pública es negativo; luego, dada la alta informalidad institucional, prevalecen muchos procesos públicos que, promoviendo un mayor respeto por la legalidad, son manipulados en favor de grupos de interés que son cercanos o hacen parte de la organización política del alcalde y, por consiguiente, son procesos públicos que involucran una mayor depredación de lo público y con ello una reducción de la calidad de la PPAP en este caso.

En relación con el ejercicio de sanción y control se encuentra que es estadísticamente significativo en la explicación del comportamiento de la PPAP en el periodo 2008-2009 para el caso en el que la calidad es muy mala, mala, buena y muy buena. Se observa que su impacto marginal sobre la probabilidad de que sea alta la calidad de la PPAP es positivo.

**Tabla 6. Modelo probit ordenado generalizado - Efectos marginales**

Variable dependiente	Y	Alcaldías dy/dx	Concejos dy/dx	Partidos dy/dx	Voto en blanco dy/dx	Instit. dy/dx	Sanción dy/dx	N
Periodo 2008-2009	P(y=1)	-0,016	0,001	-0,011	0,002	0,024**	-0,032**	467
	P(y=2)	-0,124*	0,077***	-0,045	-0,010	0,063*	-0,092*	
	P(y=3)	-0,027	-0,018	0,024	-0,012	0,033	-0,047	
	P(y=4)	0,134**	-0,056	-0,014	0,013	-0,090**	0,131*	
	P(y=5)	0,027	0,033***	-0,003	0,046***	-0,030**	0,039**	
Periodo 2009-2010	P(y=1)	-0,015	-0,011	-0,027**	-0,002	0,017***	-0,024**	487
	P(y=2)	-0,073**	0,025	-0,036	-0,000	0,062*	-0,087*	
	P(y=3)	-0,012	-0,052	0,086	-0,003	0,045	-0,064***	
	P(y=4)	0,078	0,018	-0,031	0,001	-0,061***	0,097**	
	P(y=5)	0,054	0,024	0,019	0,004	-0,062***	0,078*	
Periodo 2010-2011	P(y=1)	-0,002	-0,007	-0,024**	-0,000	0,003	-0,004	498
	P(y=2)	-0,081	-0,005	-0,010	-0,007	0,068	-0,095	
	P(y=3)	-0,007	-0,084	0,073	-0,021**	0,040	-0,064***	
	P(y=4)	0,084	0,048	0,004	0,025**	-0,069**	0,110**	
	P(y=5)	0,007	0,049***	-0,042**	0,004	-0,042*	0,053*	

Nota: \* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.10

Fuente: elaborado por los autores con base en LAPOP 2008-2009.

En síntesis, la probabilidad de que sea buena o muy buena la calidad de la PPAP muestra un buen comportamiento que se atribuye no tanto a la gestión pública municipal sino a la administración que desde el gobierno central se hizo de la PPAP. Ahora, si bien es cierto que los recursos fueron administrados por el Viceministerio de Agua y Saneamiento desde el Gobierno Nacional, esto no implicó la inexistencia del clientelismo de mercado en la asignación de contratos con el Estado, que muy posiblemente hayan tenido lugar al interior de la convocatoria para empresas de servicios públicos, pues antes que existir una certeza sobre la alta calidad de la PPAP, ha existido una probabilidad del 36,8% de que su calidad sea regular, mala o muy mala.

### ***B. Periodo 2009-2010***

A diferencia del periodo 2008-2009, la CRD por parte de la alcaldía como la CRD por parte del concejo municipal no son estadísticamente significativas en la explicación del comportamiento de la calidad de la PPAP, salvo para el caso en que la calidad de la PPAP sea mala en relación con la alcaldía (Tabla 6). Por consiguiente, se puede mantener la hipótesis en torno al control institucional, de tal manera que es éste, ejercido por la administración central desde el Viceministerio de Agua y Saneamiento, lo que desactiva las lógicas de depredación de los recursos públicos propias de las administraciones locales en el pacífico colombiano.

Al igual que en el periodo 2008-2009, se verifican las mismas hipótesis con respecto al nivel de institucionalidad y el nivel de sanción y control, salvo que, en este caso, la probabilidad de que la calidad de la PPAP sea buena o muy buena aumenta al 64,4% cuando fuera del 63,2% en el periodo 2008-2009 (Tabla 6).

Por otro lado, es de observar que la probabilidad de que la calidad de la PPAP sea buena es, al igual que en el periodo anterior, la más alta y, para este caso, el impacto marginal de la institucionalidad sobre la calidad de la PPAP aumenta del -9% en el periodo 2008-2009 al -6,1% en el periodo 2009-2010. Esto contrasta con el hecho de que, en relación con la variable de sanción y control, se observa que su impacto marginal para el caso en el que la calidad de la PPAP sea buena disminuye del 13% en el 2008-2009 al 9,7% en el 2009-2010, al mismo tiempo que su impacto marginal para el caso en el que la calidad de la

PPAP sea muy buena aumenta del 4% en el 2008-2009 al 9% en el 2009-2010. Es decir, está ocurriendo una recomposición sobre el conjunto de efectos marginales para el caso de la variable de sanción y control de tal forma que se encuentran indicios de los efectos institucionales que, siendo promovidos desde el gobierno central, inducen un mayor control sobre la calidad alta de la PPAP.

### ***C. Periodo 2010-2011***

Como ocurre en el periodo 2009-2010, la CRD por parte de la alcaldía como la CRD por parte del concejo municipal no son estadísticamente significativas en la explicación del comportamiento de la calidad de la PPAP (Tabla 6); por consiguiente, se sigue manteniendo la hipótesis con respecto al control institucional, de tal manera que es el control institucional ejercido por la administración central, desde el Viceministerio de Agua y Saneamiento, lo que desactiva las lógicas de depredación de los recursos públicos propias a las administraciones locales en el pacífico colombiano.

Los concejos, perdiendo un papel activo en la determinación de la calidad de la PPAP durante el periodo 2009-2010, recuperan su papel en el periodo 2010-2011 dado que en este periodo tiene lugar el proceso de cierre del periodo de alcaldías en preparación para la siguiente contienda electoral, razón por la cual se activa el papel de veto y control que los concejos ejercen en los procesos de negociación política en función del siguiente periodo de gobierno.

Es de interés observar que el voto en blanco ejercido en las elecciones del año 2007 tiene una incidencia estadísticamente significativa en la calidad alta de la PPAP 2010-2011, de tal forma que de incrementarse en un 1% el porcentaje de votos en blanco, la probabilidad de que sea alta la calidad de la política pública se incrementa en aproximadamente un 3% (Ver Tabla 6). ¿Por qué no considerar el caso en el que la calidad de la PPAP es regular? Porque la probabilidad de que sea regular la calidad de la PPAP en el periodo 2010-2011 es apenas de un 24% en tanto que la probabilidad de que sea buena la calidad de la PPAP en el periodo 2010-2011 es del 60%.

De esta forma, los resultados aquí encontrados muestran cómo, a pesar de que el voto en blanco constituye un mecanismo de sanción ciudadana y

por lo tanto tiene un efecto positivo sobre la calidad de la política pública, la capacidad de los ciudadanos para ejercer un castigo electoral a través del voto en blanco es ostensiblemente baja: los partidos de gobierno en el ámbito local no temen la retaliación que el electorado pueda hacer de su gestión en siguientes contiendas electorales si es el caso de que un candidato del partido de gobierno busque obtener la alcaldía.

Ahora bien, la baja capacidad de sanción que las comunidades perciben a través del ejercicio del voto en blanco, inducida por el reconocimiento que éstas hacen de las fuertes redes clientelares de compra de votos, permiten que en efecto triunfe la lógica clientelar sobre la sanción ciudadana. Dado el bajo porcentaje de voto en blanco, las probabilidades de percibir servicios de alta calidad en ningún caso superan el 40%.

El 3,4% de voto en blanco en los comicios del 2007 para alcaldía revela la baja utilización de este mecanismo de expresión ciudadana; compárese con las cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>11</sup>, las cuales revelan una mayor proporción de ciudadanos que prefieren el abstencionismo. En efecto, de acuerdo con esta institución en los comicios del 2007 para alcaldes, en Cali solo votó el 45% del potencial electoral, el 57% en Buga, el 48,9% en Buenaventura, el 57% en Pasto, el 54,6% en Popayán y el 54,9% en Quibdó. Esto contrasta con los rangos sobre voto en blanco en la misma región (Min 0,43%, Max 6,41%).

En otras palabras, dado el nivel de abstencionismo, cercano al 40%, la pregunta es ¿por qué estas personas prefieren no participar de los comicios, si existe el voto en blanco como mecanismo de sanción? La razón es simple pero perversa: los ciudadanos no creen en un sistema electoral que consiente y promueve la movilización de un voto de clientela, antes que un voto de opinión. Los ciudadanos no desconocen los efectos políticos del voto en blanco, pues lo que desalienta su movilización es más el reconocimiento del poder de las grandes maquinarias clientelares que se activan en periodos de elecciones. Nadie desconoce el hecho de que si llegara a ganar el voto en blanco se tendrían implicaciones políticas inmediatas, pues según la legislación Colombiana, de ganar el voto en blanco, “Deberá repetirse por una sola vez la votación para

---

11 Véase la página de esta institución <http://web.registraduria.gov.co>

elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando el total de los votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral” (Artículo 9, acto legislativo 01 de 2009).

### **Notas finales**

Se han encontrado indicios sobre las lógicas de depredación de lo público a nivel local por parte de los ejecutivos locales dado el comportamiento del conjunto de sus impactos marginales sobre los distintos niveles de calidad de la PPAP, en los cuales es estadísticamente significativo. Así las cosas, son los ejecutivos quienes, en un contexto de crisis de representación democrática, más deterioran de manera efectiva la calidad de la política pública desde toda una suerte de prácticas de depredación de lo público en lo local. Sin embargo, en el contexto institucional de la política pública sectorial de agua potable, en el cual existen altos niveles de sanción y control parte del gobierno central acompañado de la promoción por una mayor institucionalidad, se ha encontrado que esto efectivamente ha contrarrestado los efectos lesivos de las lógicas de depredación de los ejecutivos locales.

Con la aproximación empírica ofrecida en este artículo se contribuye a un análisis detallado sobre la región del Pacífico que va más allá de las afirmaciones en torno a la existencia de clientelismo político y sus efectos perversos, ya que ofrece un primer conjunto de estimaciones estadísticas, no solo sobre la incidencia que el clientelismo político tiene sobre la calidad de la PPAP, sino también la incidencia que aspectos de institucionalidad y sanción tiene sobre esta última.

Los resultados aquí encontrados muestran que hay evidencia estadística de la existencia, a nivel local, de estados depredadores en relación con la política pública sectorial de agua potable, y que la promoción de agendas políticas que involucran un claro deterioro de la calidad de la política pública son contrarrestadas por acciones de control, sanción y mayor institucionalidad.

## Referencias

- ARCHER, Ronald (1995). "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy". In: Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (Eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (pp. 164-199). Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- AUYERO, Javier (2000). "The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account", *Latin American Research Review*. Vol. 35, No. 3, pp. 55-81.
- BEJARANO, Ana María (2011). *Precarious Democracies. Understanding Regime Stability and Change in Colombia and Venezuela*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- BROOKS, Clem (2006). "Voters, Satisficing, and Policymaking: Recent Directions in the Study of Electoral Politics", *Annual Review of Sociology*. Vol. 32, pp. 191-21.
- BRUNNER, Erik y ROSS, Stephen (2010). "Is the median voter decisive? Evidence from referenda voting patterns", *Journal of Public Economics*. Vol. 94, Issues 11-12, pp. 898-910.
- BUITRAGO, FRANCISCO y LADRÓN DE GUEVARA, Andrés (2010). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- CACIAGLI, Mario y JUN'ICHI, Kawata (2001). "Heurs et Malheurs du Clientélisme. Etude Comparée de l'Italie et du Japon", *Revue française de science politique*, Vol. 51, No. 4, pp. 569-586.
- CAMERON, Stephen y HECKMAN, James (1998). "Life Cycle Schooling and Dynamic Selection Bias: Models and Evidence for Five Cohorts of American Males", *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 2, pp. 262-333.
- CAREY, Sean y LEBOWITZ, Matthew (2006). "Election Cycles and the Economic Voter", *Political Research Quarterly*, Vol. 59, No. 4, pp. 543-556.
- CASTILLO, Antonio; LETELIER, Leonardo y SÁEZ, José Luis (2006). "La decisión de voto económico con incertidumbre". *Working Paper*. Universidad de Indiana, Universidad de Chile y Universidad de Granada.

- CASTILLO, Luis Carlos; GUZMÁN, Álvaro; HERNÁNDEZ, Jorge; LUNA, Mario y URREA, Fernando (2009). *Desigualdades étnico raciales, acción colectiva, etnicidad y resistencia en el Norte del Cauca y Sur del Valle*. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE). Universidad del Valle. Recuperado de: <http://socioeconomia.univalle.edu.co/media/files/Informe%20final%20en%20extenso%286%29.pdf>
- CENDALES, Andrés (2012a). "Vote Buying, political patronage and selective plunder", *Latin American Journal of Economics*. Vol. 49, No. 2, pp. 237-276.
- CENDALES, Andrés (2012b). "¿Son los pobres las únicas víctimas con la compra de votos? Un caso de competencia política con expropiación generalizada", *Cuadernos de Economía*, Vol. 31, No. 56, pp. 281-308.
- CENDALES, Andrés y MORA, Jhon James (2015a). "Precarious Democracies, Political Negotiation and Selective Predation", *Revista de Estudios Económicos*. En edición.
- CENDALES, Andrés y MORA, Jhon James (2015b). "Sobornos o representación democrática: ¿Qué promueven los concejos municipales en una democracia precaria en el nivel local?" *Cuadernos de Economía*, Vol. 34, No. 65, pp. 443-474.
- CHEVALIER, Arnaud y GAUTHIER, Lanot (2002). "The Relative Effect of Family Characteristics and Financial Situation on Educational Achievement", *Education Economics*, Vol. 10, Issue 2, p. 165-181.
- CHOI, Eunjung (2010). "Economic Voting in Taiwan: The Significance of Education and Lifetime Economic Experiences", *Asian Survey*, Vol. 50, No. 5, pp. 990-1010. California: University of California Press.
- COLLIER, David y LEVITSKY, Steven (1997). "Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, Vol. 49, No. 3 pp. 430-451.
- DARLAUF, Steven (2012). "Complexity, Economics, and Public Policy", *Politics, Philosophy & Economics*, Vol 11, No. 1, pp.45-75.

- DEKEL, Eddie; JACKSON, Matthew y WOLINSKY, Asher (2008). "Vote Buying: General Elections", *The Journal of Political Economy*, Vol. 116, No. 2, pp. 351-380.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). (2007). "Política de Estado para el Pacífico colombiano", *Documento CONPES* 3491. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamenteo Nacional de Planeación, República de Colombia.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2009). *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DESAI, Raj (2010). "The Political Economy of Urban Poverty in Developing Countries". *Working Papers* No. 20. Wolfensohn Center for Development
- DOWNS, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- EL MUNDO (2011, 21 de agosto). Un candidato colombiano denuncia compra de votos con marihuana. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/america/2011/08/30/colombia/1314736152.html>
- EL NUEVO DIARIO (2010, 14 de marzo). Denuncian compra de votos en legislativas de Colombia. Recuperado de: <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/70169>
- EL PAÍS (2007, 1 de abril). Corrupción se devora al Chocó. Recuperado de: <http://bit.ly/ZjnhNw>
- EL PAÍS (2011, 20 de junio). Nuevo escándalo enreda al alcalde de Cartago, Germán González Osorio. Recuperado de: <http://bit.ly/lxZkX5>
- EL TIEMPO (2009, 26 de junio). El Pacífico tendrá agua potable. Recuperado de: <http://bit.ly/XVOZlh>
- EL TIEMPO (2011, 23 de octubre). Valle del Cauca, la región con más alcaldes destituidos en el último periodo. Recuperado en: <http://bit.ly/qPAcrk>
- ERMISCH, John y FRANCESCONI, Marco (2001). "Family matters: impacts of family background on educational attainments", *Economica*, Vol. 68, No. 270, pp. 137-156.

- FAN, Shenggen; ZHANG, Linxiu y ZHANG, Xiaobo (2002). "Growth, Inequality, and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments". *Research Report* No. 125. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steve (2007). "Organización Informal de los Partidos en América Latina", *Desarrollo Económico*. Vol. 46, No. 184, pp. 539-568.
- GARCÍA, Pedro y JARAMILLO, Efraín (2008). "Colombia: El Caso Naya. Desarraigo territorial de poblaciones indígenas, campesinas y afrodescendientes como un objetivo de guerra". Informe IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas).
- GERSBACH, Hans y MÜHE, Felix (2011). "Vote-buying and Growth", *Macroeconomics Dynamics*, Vol. 15, No. 5, pp. 656-680
- GODBOUT, Jean-François y BÉLANGER, Éric (2007a). "How Sophisticated Can a Voter Be to Make Causal Attributions?: A Response to Gomez and Wilson's Comment", *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3, pp. 559-560.
- GODBOUT, Jean-François y BÉLANGER, Éric (2007b). "Economic Voting and Political Sophistication in the United States: A Reassessment", *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3, pp. 541-554.
- GÓMEZ, Karoll y GALLÓN, Santiago (2002). "El impacto de la corrupción sobre el crecimiento económico colombiano, 1990-1999", *Lecturas de Economía*. No. 57, pp. 51-85.
- GREENE, William (2012). *Econometric Analysis*. Prentice Hall.
- GRUNER, Hans (2009). "Inequality and political consensus", *Theory and Decision*, Vol. 67, pp. 239-265.
- HOSKIN, Gary (2011), "El estado y los partidos políticos en Colombia". En: Botero, Felipe, *Partidos y elecciones en Colombia* (pp. 289-322). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- JIMÉNEZ, Carmen y SOLEDAD, Javier (2007). "Territorio, conflictos y migraciones en el contexto colombiano", *Cuadernos Geográficos*, No. 40, pp. 185-194.

- KRAMON, Eric (2009). "Vote Buying and Turnout in Kenya's 2002 Elections". *Working Paper*. African Politics Reading Group, University of California, Los Angeles. Recuperado de: [http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/wgape/papers/17\\_Kramon.pdf](http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/wgape/papers/17_Kramon.pdf)
- LAPOP (2008-2009). *Latin American Project Opinion Public*. Vanderbilt University, Estados Unidos. Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- LÓPEZ, Claudia y DUNCAN, Gustavo (2008, 26 de Febrero). Coca, balas y votos. *Revista Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/13Wq6mv>
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2011). *Programa Todos por el Pacífico*. Recuperado de: <http://www.min-vivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-agua/programas/todos-por-el-pac%C3%ADfco>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2011). *Informe sobre la Viabilidad Fiscal de 2011*. Recuperado de: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Libros/Viabilidad%20Fiscal%20Departamentos%202011.pdf>
- MONCAYO, Édgar (2006). "Relaciones entre democracia y desarrollo en los países andinos. Una reflexión desde la economía política", *Revista de Economía Institucional*, Vol. 8, No. 14: pp. 167-190.
- MOSER, Christine (2008). "¿Poverty Reduction, Patronage, or Vote Buying? The Allocation of Public Goods and the 2001 Election in Madagascar", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 57, No. 1, pp. 137-162.
- MUNO, Wolfgang (2010). *Conceptualizing and Measuring Clientelism*. Recuperado de: [http://www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/Clientelism\\_GIGA\\_paper\\_neopat\\_workshop\\_Muno.pdf](http://www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/Clientelism_GIGA_paper_neopat_workshop_Muno.pdf)
- PALDAM, Martin (2008). "Vote and Popularity Functions". En: Rowley, Charles y Schneider, Friedrich (Eds.), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy* (pp. 533-550). USA: Springer.

- ROTH, André-Noël (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SÁNCHEZ, José y ESPEJO, Carlos (2007), La compra de votos llegó a Bogotá: ofrecen hasta 50 millones a líderes por sus votos. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3755834>
- SANTOS, María; GARCÍA, María y VALLELADO, Eleuterio (2011). “La percepción directiva: influencia del perfil cognitivo y de factores contextuales”, *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, Vol. 14, pp. 67-77.
- STOKES, Susan (2007). “Political Clientelism”. En: Boix, Carles and Stokes, Susan (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 604-627). Oxford: Oxford University Press.
- TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2010). *Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009*. Recuperado de: <http://bit.ly/1FjuX33>
- TSEBELIS, George (2000). “Veto Players and Institutional Analysis”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, pp.441--474.
- URREA, Fernando (1999, mayo). *Dinámica del poblamiento y algunas características de los asentamientos populares con población afrocolombiana en el oriente de Cali*. Ponencia presentada en el seminario “Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales”, Universidad Nacional, Bogotá.
- VIEIRA, Contanza y CARIBONI, Diana (2009). “Elections-Colombia: The Going Rate for Votes”, *Inter Press Service News Agency*. Recuperado de: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=39844>
- WANG, C. S. y KURZMAN, C. (2003). *Logistics: How to Buy Votes*. Mimeo. University of North Carolina.
- WEBER, Robert y MYERSON, Roger (1993). “A theory of voting equilibria”, *American Political Science Review*. Vol. 87, pp. 102-114